Hanna Silvola
KTT, Apulaisprofessori
Hanken Svenska Handelshögskolan
hanna.silvola@hanken.fi

Asiantuntijalausunto

Eduskunta
Tulevaisuusvaliokunta

1.6.2021

Viite: Tulevaisuusvaliokunta 2.6.2021 / VNS 3/2020 vp / Asiantuntijapyyntö 24.5.2021

Asiantuntijalausunto koskien Valtioneuvoston selontekoa kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta – Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa:

Miten Suomen rajat ylittäviä vaikutuksia kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseen tulisi hahmottaa ja mitata?

Kiitän saamastani mahdollisuudesta esittää näkemykseni Valtioneuvoston selonteosta koskien kestävän kehityksen globaalia toimintaohjelmaa Agenda2020:sta kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa. Asiantuntijapyynnössä pyydettiin lausumaan erityisesti kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseen hahmottamista ja mittaamista Suomen rajat ylittävien vaikutusten näkökulmasta.

Valtioneuvoston selonteon taustalla on YK:n kestävän kehityksen (Sustainable Development Goals, SDGs) 17 tavoitetta (Agenda2030), joiden saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä jäsenmaat – Suomi mukaan lukien – ovat sitoutuneet. *Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2020:sta – Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa* esittää Suomen näkökulman tähän asiaan. Kansallisella tasolla tavoitteiden saavuttamista seurataan kymmenellä indikaattorilla (ns. indikaattorikori). Tämä asiantuntijalausunto perustuu tieteelliseen tutkimustietoon ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin. Seuraavaksi nostan esille näkökulmia, joita kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista mitatessa on hyvä hahmottaa ja huomioida.

Ristivaikutukset

Kestävän kehityksen tavoitteet (Sustainable Development Goals, SDGs) ovat osa Agenda 2030:tä ja ne tulivat voimaan vuoden 2016 alussa. Kestävän kehityksen tavoitteet sisältävät 17 laajaa ja kunnianhimoista tavoitetta ja 169 niihin liittyvää alatavoitetta. On kuitenkin huomattava, että tavoitteet linkittyvät toisiinsa, joka tekee niiden mittaamisesta haastavampia. Ristivaikutusten vuoksi eri ministeriöiden ja olennaisten toimijoiden yhteistyö on tärkeä osa mittaamisen organisoimisessa ja seurannassa, jotta kokonaiskuva hahmottuu paremmin.

Ulkoisvaikutukset

Ulkoisvaikutuksilla *(eng. externalities, spillovers)* tarkoitetaan sitä toiminnalla on vaikutuksia myös muihin kuin niihin, jotka ovat päätökseen tai toimintaan osallistuneet. Tässä selonteossa ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan niitä vaikutuksia, joita Suomi omalla toiminnallaan aiheuttaa

omien rajojensa ulkopuolelle. Tyypillinen esimerkki (negatiivisista) ulkoisvaikutuksista on valtion tuottamat, ilmastonmuutosta kiihdyttävät kasvihuonekaasupäästöt, jotka esimerkiksi nostavat meriveden pintaa ja näin ollen tekee rannikkoalueita Suomen ulkopuolella asuinkelvottomiksi. Ulkoisvaikutukset voivat olla sekä negatiivisia että positiivisia.

Sustainable Development Ranking on United Nations Statistics Divisionin toteuttama mittaus YK:n 193 jäsenvaltion suoriutumisesta kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se antaa hyvän kokonaiskuvan myös Suomen suoriutumisesta kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja erittelee ne kestävän kehityksen tavoitteet, joiden suhteen Suomi suoriutuu hyvin ja huonosti. Tämä kansainvälinen mittaus nostaa esille ulkoisvaikutusten tärkeän merkityksen. Vertailun mukaan[1] Suomi menestyy kestävän kehityksen tavoitteiden suhteen kokonaisuudessaan erittäin hyvin saavuttamalla kolmanneksi parhaan sijoituksen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa heti Ruotsin ja Tanskan jälkeen. Suomi saa vertailussa 83,77 pistettä (max 100). Huomattavaa kuitenkin on, että ulkoisvaikutusten huomioimisen jälkeen Suomen pisteytys heikkenee merkittävästi. Vertailussa laskettava spillover score laittaa maat järjestykseen ulkoisvaikutusten mukaan, eli kuinka paljon enemmän positiivisia kuin negatiivisia ulkoisvaikutuksia maa tuottaa. Suomi on vertailussa[2] sijalla 140 (pistemäärällä 66,65, kun maksimi on 100).

YK:n tilastojen mukaan näiden ulkoisvaikutusten mittaaminen osoittaa, että Suomi ulkoistaa omia haittavaikutuksiaan ja negatiiviset vaikutukset näkyvät rajojemme ulkopuolella. Julkisessa keskustelussa esimerkiksi viitataan siihen kuinka pienet Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat kaikista globaaleista päästöistä. Mittaamisen kannalta on olennaista kiinnittää huomiota eri päästömittauslaskennan tasoihin (scope 1, 2 ja 3). Jos Suomessa huomioitaisiin esimerkiksi ulkomaille ulkoistettu tuotanto ja palvelut (scope 3) Suomessa käytettävien hyödykkeiden tuottamiseksi, mittaustulos olisi toisenlainen.

Suomessa kannattaisi seurata nimenomaan oman pisteytyksen kehittymistä (SGD ranking 83,77 ja Spillover score 66,65). Vertailu muihin ei ole ensisijaista, koska Suomi ei vaikuta toisten maiden kestävän kehityksen panostuksiin vaan vaikuttaa ensisijaisesti omiin toimiin toimiinsa. Kyseinen indeksiluku sopii indikaattorina kuvaamaan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista Suomessa joko sellaisenaan tai sitä voi tarkastella myös yksityiskohtaisemmin jakamalla se pienempiin osiin esimerkiksi seuraamalla erityisesti niitä SDG-tavoitteita, joiden suhteen Suomi menestyy heikosti. Seurannan kohdentamisella nimenomaan heikon suorituksen kohteisiin pyritään saamaan asialle huomiota ja sitä kautta muutosta näihin asioihin. Mittaamista koskeva vanha fraasi ’you get what you measure’ pitää edelleen paikkaansa.

Positiiviset vaikutukset ja kädenjälki

Julkisessa keskustelussa korostuu usein negatiiviset (ulkois)vaikutukset ja kustannukset. Seurannassa ja mittaamisessa olisi hyvä tuoda esille myös positiivisia vaikutuksia (ns. kädenjälki), jotta kestävän kehityksen tavoitteiden seuraamisella voidaan osoittaa olevan myös hyviä, kilpailuetua ja uusia (liiketoiminta)mahdollisuuksia lisääviä vaikutuksia eri toimijoille. Esimerkiksi koulutus (kansallinen indikaattori nro 9 koulutus ja osaamisen kehittäminen) tai innovaatiot (kansallinen indikaattori nro 2 resurssiviisas talous ja hiilineutraali yhteiskunta) luovat tällaisia positiivisia ulkoisvaikutuksia. Vaikka seurannan onkin syytä painottua niihin kestävän kehityksen tavoitteisiin, joissa Suomi menestyy verrattain heikosti eikä ole saavuttanut tavoitteitaan, on positiivisten ulkoisvaikutusten

[1] Lähde: Sustainable Development Report. https://dashboards.sdgindex.org/rankings
[2] Lähde. Sustainable Development Report. https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers

huomioiminen tärkeää. Ne motivoivat eri toimijoita, kun nähdään kustannusten ohella myös hyviä saavutuksia ja ne auttavat osallistamaan eri toimijoita yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eri toimijoiden rooli

Kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttaminen kuuluu ensisijaisesti valtioille, joka säätelee muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat ympäristön, ihmisten ja talouden selviytymisstrategia säilyä elinkelpoisena pitkällä aikavälillä. Tavoitteiden saavuttamiseksi valtion täytyy valjastaa muitakin toimijoita, kuten *yrityksiä, järjestöjä ja yksilöitä* toimimaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Kestävän kehityksen tavoitteiden mittaamisessa olisi tarkoituksenmukaista seurata eri toimijoiden vaikutuksia – sekä kotimaassa tapahtuvia sisäisiä vaikutuksia että niistä syntyviä ulkoisvaikutuksia – jotta valtio voi tarvittaessa sääntelyllä ohjata näitä toimijoita strategiansa mukaiseen suuntaan. Mittaamisen ja jatkuvan seurannan avulla estetään ja minimoidaan negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja maksimoidaan positiivisia ulkoisvaikutuksia kestävän kehityksen edistämiseksi.

Julkiset hankinnat

Kansallisella tasolla julkisen sektorin kilpailutus hankintalainsäädännön mukaan korostaa taloudellista vaikutusta. Näiden hankintojen ympäristö-, sosiaaliset- ja hallintotapavaikutukset eli vaikutukset kestävään kehitykseen kaipaisivat kriittistä tarkastelua. Nähdäkseni useiden kuntien motiivit ja työkalut muuhun kuin taloudellisen tuloksen tarkasteluun ovat vielä liian heikot. Käsitykseni mukaan kunnissa tarvitaan hankintojen erikoisosaamista, jotta ne uskaltavat ottaa kestävyysnäkökulmia huomioon. Julkiselle sektorille tarvittaisiin selkeät ohjeet ja työkalut kestävän kehityksen tavoitteiden huomioimiseksi julkisissa hankinnoissa. Sen jälkeen niiden ulkoisvaikutuksia päästäisiin paremmin mittaamaan.

Yksityisen sektorin ja rahoituksen rooli

Jo rahamääräisesti tarkasteltuna voidaan todeta, että kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan merkittävä liike-elämän sitoutuminen ja yksityisten rahavirtojen kohdentaminen kestävää kehitystä tukeviin investointeihin. Kestävän kehityksen tavoitteiden seurannassa olisi tarkoituksenmukaista mitata myös yritysten vaikutuksia. Myös julkisen sektorin rooli näiden yritysten, erityisesti start up- ja kasvuyritysten, rahoittajana olisi tarkoituksenmukaista kytkeä tiiviimmin kestävän kehityksen tavoitteisiin ja tulevaan EU-regulaatioon, ja sitä pitäisi mitata säännöllisesti. Kärjistetysti voisi sanoa, että Suomen valtion ei olisi tarkoituksenmukaista tukea sellaista yritystoimintaa, joka on sen oman strategiansa vastaista eli ei tue niitä kestävän kehityksen tavoitteita, joihin se on itse sitoutunut. Kestävän kehityksen tavoitteiden huomioiminen on mahdollista sisällyttää rahoitushaussa edellytettäviin liiketoimintasuunnitelmiin ja rahoituskriteereihin ja niiden ulkoisvaikutuksia on mahdollista arvioida.

Tuleva EU-lainsäädäntö

Kansallisessa seurannassa on tarpeen ennakoida EU:ssa meneillään olevat lainsäädäntöhankkeet, jotta kansallinen seurantajärjestelmä mittaa yhdenmukaisesti ja resurssitehokkaasti niitä asioita, joihin yhteinen EU-politiikka myös suomalaisia toimijoita

tulevaisuudessa velvoittaa. Esimerkki tällaisesta tulevasta sääntelystä on EU:n ehdotus yritysvastuuraportoinnista. *Corporate Sustainability Reporting Directive* tulee valmistuessaan velvoittamaan yhä suurempaa yritysjoukkoa raportoimaan liiketoimintansa hallintotavoista sekä vaikutuksista ympäristöön ja ihmisiin. Mittaamisen on tarkoituksenmukaista huomioida tuleva lainsäädäntö, jotta yhdenmukaisia mittareita on laajemmin saatavilla.

Laadullinen arviointi

Kestävän kehityksen tavoitteiden mittaaminen on vielä kansainvälisestikin kehittymässä oleva ilmiö. Varsinkin ulkoisvaikutusten mittaaminen on erittäin vaikeaa, mutta siihen kehitetään jatkuvasti uusia tapoja. Täydellisen mittarin löytymistä ei kannata jäädä odottamaan, vaan tärkeää on seurata asian kehittymistä saatavilla olevilla mittareilla ja kehittää niitä paremmiksi sekä kotimaassa että kansainvälisessä yhteistyössä. Kvantitatiiviseen mittaamiseen liittyy joka tapauksessa aina jotain haasteita liittyen mittaamiskohteeseen, mittaustapaan tai otokseen, ja mittaaminen voi olla rajoittunutta tai puutteellista. Kestävän kehityksen tavoitteiden seurantaa voidaan toteuttaa myös laadullisella arvioinnilla. Laadullisen arvioinnin elementit täydentävät kokonaiskuvaa ja selittää niitä syitä ja taustatekijöitä, joihin numeeriset mittarit eivät kykene. Esimerkiksi hallinnollisten käytäntöjen kuten verojärjestelmien kehittäminen kehittyvissä maissa voisi olla esimerkki, jossa laadullinen tarkastelu voi toimia paremmin kuin numeerinen. Parhaimmillaan laadullinen arviointi ja numeerinen mittaaminen tukevat toisiaan ja antavat kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisesta kokonaisvaltaisemman kuvan.

Vaikuttavuuden arviointi

Loppujen lopuksi kestävän kehityksen tavoitteilla pyritään valtiojohtoisesti vaikuttamaan eri toimijoihin, jotta yhteiset tavoitteet tulee saavutettua. Vaikuttavuutta voidaan mitata monin eri tavoin. Monipuolinen mittaaminen ja kattava mittaristo antaa yleensä paremman kuvan päätöksentekijöiden tiedontarpeisiin. Esimerkiksi jatkuva kädenvääntö kehitysyhteistyön määrärahoista on oiva esimerkki siitä, että tietty summa bruttokansantuotteesta ei kerro vaikuttavuudesta. Olennaisempaa olisi seurata sitä mitä sillä rahoituksella saadaan aikaiseksi eli minkälainen vaikuttavuus kyseisellä rahallisella panostuksella on. Vaikuttavuuden arviointia sovelletaan tällä hetkellä paljon myös yksityisellä sektorilla esimerkiksi virheiden rahoitusinstrumenttien (vihreät joukkovelkakirjalainat, green bonds) vaikutusten arvioinnissa. Vaikuttavuuden arvioinnissa laadulliset näkökulmat huomioiden olisi hyvä huomioida seurantajärjestelmää kehitettäessä.

Kokonaiskuva

Ilmastoasiat dominoivat julkista keskustelua. Kestävän rahoituksen tavoitteet koskevat kuitenkin kaikkia 17 YK:n kestävän kehityksen tavoitetta, eikä niiden olemassaoloa pitäisi unohtaa kestävän rahoituksen keskustelussa. Esimerkiksi pelkkä CO2 –päästöjen markkinahinnoittelu olisi varsin tehokas ja suhteellisen yksioikoinen keino muuttaa markkinamekanismia, mutta se jättää huomiotta muut ympäristövaikutukset, esimerkiksi biodiversiteetin, ja kaikki muut kestävän kehityksen tavoitteet. Seurannan ja mittaamisen kannalta on tärkeää hahmottaa kokonaiskuva ja toimien yhteisvaikutukset.

Kansainvälinen yhteistyö

Kansallista seurantaa ja mittaamistyötä ja -kehitystä tarvitaan, mutta kansainvälisen vertailtavuuden vuoksi on hyvä tukea myös yhteismitallisempaa kansainvälistä yhteistyötä. Kansallisen tiedon tuottamisessa Tilastokeskuksella on perinteisesti ollut keskeinen rooli, mutta myös muiden organisaatioiden (esim. julkiset rahoitusorganisaatiot) roolia voi vahvistaa. Kansainvälisessä vertailussa on havaittavissa, että erilaiset jatkuvasti päivittyvät online-alustat yleistyvät, jolloin viimeisin tieto on kaikkien toimijoiden vapaasti saatavilla.

Johtopäätökset

Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2020:sta – Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa on hyvä lähtökohta kestävän kehityksen tavoitteille ja niiden saavuttamiselle Suomessa. Tässä lausunnossa tiivistän niitä näkökulmia, joita tavoitteiden saavuttamisen mittaamisessa on nähdäkseni hyvä huomioida.

Seurannassa on erittäin tärkeää huomioida Suomen rajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska YK:n vertailun mukaan Suomi on maailman parhaiten menestyneitä maita kestävän kehityksen saavuttamisen suhteen, mutta ulkoisvaikutusten (spillovers) huomioimisen suhteen Suomen sijoitus tippuu merkittävästi.

Mittareita olisi kohdennettava erityisesti niihin globaalin vastuun ulottuvuuksiin, joissa Suomi menestyy heikosti, mutta on myös huomioitava positiiviset vaikutukset kokonaiskuvan ymmärtämiseksi. Tarkastelussa on tarkoituksenmukaista huomioida eri toimijoiden rooli (valtio, kunnat, järjestöt, yritykset ja yksilöt) ja luoda mittareita eri toimijoiden toiminnan seurauksien arvioimiseksi. Valtiolla on merkittävä rooli ohjaavana ja muita toimijoita säätelevänä toimijana.

Seurannan ja mittaamisen kehittäminen on pitkäjänteinen prosessi, jolla seurataan valitun strategian vaikutuksia. Kestävän kehityksen tavoitteiden seurannassa kohdataan lisäksi haasteita liittyen siihen, että valmiita mittareita erityisesti ulkoisvaikutusten mittaamiseen on rajallisesti saatavilla. Strategisessa seurannassa on hyvä huomioida tämä mittareiden keskeneräisyys ja pyrkiä arvioimaan kokonaiskuvaa sisällyttämällä arviointiin myös laadullisia mittareita ja hyödyntämään kansainvälistä yhteistyötä sekä muita organisaatioita tiedon tuottajina. Mittaamisen painopisteitä olisi syytä kehittää helposti saatavista kvantitatiivisista mittareista kohti todellista vaikuttavuuden arviointia tuleva EU-lainsäädäntö huomioiden.

Mittaamisen ja jatkuvan seurannan avulla estetään ja minimoidaan negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja maksimoidaan positiivisia ulkoisvaikutuksia kestävän kehityksen edistämiseksi. Annan mielelläni lisätietoja tästä merkittävästä aiheesta.

Tämä lausuntokirje on toimitettu sähköpostilla osoitteeseen tulevaisuusvaliokunta@eduskunta.fi.

Hanna Silvola
Apulaisprofessori
Hanken Svenska Handelshögskolan